

§ 34

Demokratische Willensbildung und Repräsentation

Ernst-Wolfgang Böckenförde

Übersicht

	Rn.		Rn.
A. Problemstellung	1– 3	1. Amtscharakter demokratisch konstituierter Herrschaftsbefugnisse als Ausgangspunkt	30
B. Kritik des identitär-unmittelbaren Demokratiekonzepts	4–11	2. Der übergreifende inhaltliche Bezugspunkt demokratischer Repräsentation	31–34
I. Die Artikulations- und Verwirklichungsbedingungen des Volkswillens	4– 5	3. Der Vorgang demokratischer Repräsentation	35
II. Ergebnisse der Pluralismustheorie der Demokratie	6– 8	III. Gefährdungen demokratischer Repräsentation	36–44
III. Realitätsform und Handlungsbedingungen politischer Einheiten	9–11	1. Das Defizit an eigener Urteilsbildung und Überschaubarkeit politischer Entscheidungsfragen bei den Repräsentanten	37–38
1. Politische Einheiten als organisierte Handlungs- und Wirkeinheiten	9	2. Die Kommunikationsmacht der Medien („vierte Gewalt“)	39–42
2. Selbsthandelnde Leitungsorgane als Existenzbedingung von Handlungs- und Wirkeinheiten	10–11	3. Zurückdrängung parlamentarischer Willensbildung und Debatte durch Polit-Talkshows	43–44
C. Begriff und Konstruktion der Demokratie als Staats- und Regierungsform	12–25	E. Ausbleiben oder Zerfall demokratischer Repräsentation	45–53
I. Repräsentative Leitungsorgane als Bedingung der Möglichkeit demokratischer Herrschaftsorganisation	12	I. Die primäre Verantwortung der repräsentativen Leitungsorgane für das Zustandekommen demokratischer Repräsentation	45–47
II. Bezogenheit der Demokratie als Staatsformbegriff auf die repräsentative Demokratie	13–15	II. Demokratische Repräsentation als ethische Verwirklichungsbedingung der Demokratie	48–52
III. Elemente realisierbarer demokratischer Organisation und Legitimation der Staatsgewalt	16–25	III. Keine Ersetzbarkeit fehlender demokratischer Repräsentation durch Übergang zur unmittelbaren Demokratie	53
D. Inhalt, Zustandekommen und Gefährdungen demokratischer Repräsentation	26–44	F. Bibliographie	
I. Begriff und Inhalt demokratischer Repräsentation	26–29		
II. Zustandekommen demokratischer Repräsentation	30–35		

A. Problemstellung

- 1** Die fortdauernde Legitimation der Ausübung staatlicher Herrschaftsgewalt durch den Volkswillen, auf der die Demokratie als Staats- und Regierungsform beruht¹, kann sich in den Formen unmittelbarer und repräsentativer Demokratie vollziehen². Dabei hat die repräsentative Demokratie gegenüber der unmittelbaren den größeren Legitimationsbedarf.
- Besonderer Legitimationsbedarf der repräsentativen Demokratie
- 2** Ausgehend vom Gedanken, daß Demokratie als Staats- und Regierungsform individuelle Freiheit und kollektive Handlungsfähigkeit vermitteln soll, wird sie in ihrem Wesen als Selbstregierung des Volkes und Selbstentscheidung der eigenen Angelegenheiten verstanden. Im Hintergrund steht die ebenso griffige wie zumeist falsch verstandene Formel der „Identität von Regierenden und Regierten“³. Als Kern der Demokratie erscheint die unmittelbare Selbstherrschaft des bei sich bleibenden Volkes, nicht die Konstituierung und Legitimierung selbsthandelnder Leitungsorgane vom Volk her, die für das Volk und als Volk, wenngleich ihm gegenüber verantwortlich, handeln. Folglich wird unmittelbare Demokratie zur eigentlichen Form der Demokratie. Dieses Selbstregierungstheorem findet seinen Ausdruck gerade auch in basisdemokratischen Forderungen, die über Partizipation aller Bürger bzw. Betroffenen⁴ Herrschaft zu überwinden, zumindest zu minimalisieren trachten. Jegliche Form repräsentativer Demokratie wird demgegenüber als defizitär empfunden, erscheint als „zweiter Weg“; sie erfährt ihre Rechtfertigung nur aus den faktisch-technischen Gegebenheiten moderner großflächiger Staatlichkeit.
- „Identität von Regierenden und Regierten“
- 3** Eine identitär-unmittelbare Demokratie erweist sich jedoch aus verschiedenen Gründen als Modell der eigentlichen Demokratie untauglich, weil unreal; repräsentative Demokratie ist nicht eine Minderform, sondern die notwendige Grundform der Demokratie als Volksherrschaft. Sie kann und sollte allerdings Elemente unmittelbarer Demokratie in sich aufnehmen und dadurch balanciert werden⁵. Repräsentative Demokratie ist freilich notwendig angewiesen auf eine auch inhaltliche Repräsentation der Bürger durch die politischen Handlungsträger; diese muß geleistet werden, sie stellt sich nicht von selbst her. Ihr Zerfall oder Ausfallen ist nicht ersetz- oder kompensierbar.
- Untauglichkeit des Modells der unmittelbaren Demokratie

1 → Bd. II, *Böckenförde*, § 24.

2 → Bd. II, *Badura*, § 25 Rn. 34ff.

3 *Carl Schmitt*, *Verfassungslehre*, 1970, S. 234, und dazu → Bd. II, *Böckenförde*, § 24 Rn. 49.

4 *Walter Euchner*, *Demokratiethoretische Aspekte der politischen Ideengeschichte*, in: Gisela Kress/Dieter Senghaas (Hg.), *Politikwissenschaft*, 1969, S. 38 (45).

5 → Unten *Krause*, § 35 Rn. 17ff.

B. Kritik des identitär-unmittelbaren Demokratiekonzepts

I. Die Artikulations- und Verwirklichungsbedingungen des Volkswillens

Dem Volkswillen sind Artikulations- und Verwirklichungsbedingungen vorgegeben, die einer unvermittelten Willensäußerung des bei sich selbst bleibenden Volkes entgegenstehen.

4

Vermittlung des Volkswillens

Als vom menschlich-psychologischen Willen zu unterscheidendes Phänomen bedarf der Volkswille zu seiner Artikulation der Vermittlung. Allein dies macht ihn noch nicht zur bloßen Fiktion. Volkswille ist nicht eine nur gedanklich zusammenfassende Bezeichnung der je existenten Einzelwillen, sondern eine erfassbare reale Größe, die sich z. B. in dem in einer unbestimmten Vielheit von Menschen lebendigen Willen zum Volksein, zum gemeinsamen Staat, zur Gestaltung und Ordnung der politischen und gesellschaftlichen Lebensverhältnisse manifestiert⁶. Dieser Volkswille ist jedoch – da nicht unabhängig und losgelöst von den Einzelwillen existierend – aus sich selbst zunächst unformiert und diffus; er enthält in sich Möglichkeiten des konkreten Selbst, die der Aktualisierung bedürfen, nicht aber in sich Fertiges. Er gibt sich, von seltenen Ausnahmen abgesehen, nicht spontan und unmittelbar Richtung und Inhalt, die als Grundlage für staatliches Handeln dienen könnten; um gestaltend wirken zu können, eine konkrete Bestimmtheit anzunehmen, bedarf er der Formung in einem Verfahren. In diesem Verfahren erhält er durch die Fragen, die an ihn gerichtet werden, den notwendigen Anstoß von außen, der ihn bildlich gesprochen zum „Sprechen“ bringt, ihn dadurch freilich auch vorformt und ihm die Richtung weist. Diese Fragen sind zwar oftmals durch Einstellungen und Gestimmtheiten bei den Bürgern, durch Artikulationen der öffentlichen Meinung angeregt oder vorbereitet; im notwendig dialogischen Prozeß der Artikulation ist das Volk indes auf Annahme oder Verwerfung vorgelegter Fragen beschränkt. Der sich bestimmt artikulierende Volkswille hat – notwendigerweise – Antwortcharakter⁷.

Erfordernis des Verfahrens

Besonders augenfällig ist dies beim Volksentscheid. Hier wird dem Volk von außen, in der Regel von den staatlichen Organen, eine Frage zur Abstimmung vorgelegt. Auf Inhalt und Formulierung dieser Frage hat das Volk in seiner Unmittelbarkeit keinerlei Einfluß, und es kann auf die vorgelegte Frage nur mit Ja oder Nein antworten. Entscheidend ist daher beim Volksentscheid, wem das Recht der Fragestellung – und mit diesem die Möglichkeit der Beeinflussung des Volkswillens – zugebilligt wird⁸.

5

Volksentscheid:
Wer darf fragen?

6 *Erich Kaufmann*, Zur Problematik des Volkswillens (1931), in: Ulrich Matz (Hg.), Grundprobleme der Demokratie, 1973, S. 22ff. → Unten *Schmitt Glaeser*, § 38 Rn. 28ff.; → Bd. II, *Badura*, § 25 Rn. 28ff.

7 *Kaufmann* (N 6), S. 26.

8 *Werner Weber*, Mittelbare und unmittelbare Demokratie (1959), in: ders., Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, ³1970, S. 185f.: „Eine Volksabstimmung ist immer eine Antwort auf eine Frage. Der Inhalt dieser Antwort ist entscheidend davon abhängig, unter welchen Umständen, über welchen Gegenstand und mit welcher Formulierung dem Volk eine Frage unterbreitet wird. Daraus ergibt sich, daß die Entscheidung über die Veranstaltung einer Volksabstimmung, über deren Zeitpunkt, über deren Gegenstand und ihre Formulierung im einzelnen zu den höchsten Verfassungsfunktionen gehört.“

Auch das Volksbegehren macht hier keine Ausnahme. Entgegen dem ersten Anschein wird auch der so hervorgebrachte Volkswille nicht aus seiner Frageabhängigkeit gelöst. Zwar kommt die dem Volk zur Abstimmung vorgelegte Frage nicht von staatlichen Organen; sie entspringt jedoch nicht dem Volk als ganzem, sondern einer umgrenzten Gruppierung, die die Initiative ergreift und dazu – den Verfahrensregeln gemäß – befugt ist. Erst eine solche Initiative bringt das Volksbegehren in Gang, und sie legt seine Fragestellung verbindlich fest. In der Möglichkeit von Volksbegehren liegt damit die Zuerkennung einer potentiellen politischen Machtposition an einzelne Bürger oder gesellschaftliche Gruppierungen. Die Praxis der Referendumsdemokratie in der Schweiz liefert dafür viele Beispiele⁹.

II. Ergebnisse der Pluralismustheorie der Demokratie

6 Ein zweiter Kritikpunkt am identitär-unmittelbaren Demokratiekonzept ergibt sich aus den Ergebnissen der Pluralismustheorie der Demokratie und deren Diskussion¹⁰. Die Pluralismustheorie der Demokratie ging von der Modellvorstellung allgemeiner Interessen-Beteiligung und Interessen-Relevanz im Prozeß der politischen Willensbildung aus, was letztlich einem direkt-demokratischen Ansatzpunkt entspricht. Die empirische Beobachtung und Analyse führten dann zur Feststellung einer Elitenstruktur: Nur bestimmte Gruppen bzw. Interessenträger schöpfen die gegebenen Beteiligungsmöglichkeiten aus und artikulieren dabei ihre Interessen, wodurch diese im politischen Prozeß vorrangige Bedeutung erhalten¹¹.

Pluralismustheorie
der Demokratie

Elitenstruktur

Der Grund dafür ist nicht schwer zu erkennen. Ein identitär-direkt-demokratisches Staats- und Regierungsmodell setzt bei den zu permanenten Entscheidungsträgern werdenden Bürgern ein hohes Maß an Engagement voraus. Die Bereitschaft, permanent am politischen Prozeß mitzuwirken, kann jedoch nicht allgemein vorausgesetzt werden. Das Interesse an politischer Beteiligung ist bei den Bürgern nicht in der Weise fundamental, daß es nicht stets mit anderen Interessen in Konkurrenz steht; somit kommt es zu Partizipationsdefiziten, die die politische Macht- und Einflußposition aktiver Minderheiten stärken¹².

7 Damit wird deutlich: Allgemeine politische Beteiligungsmöglichkeit für die einzelnen und ein entsprechend gestalteter verfassungsrechtlicher Rahmen haben nach außen und normativ betrachtet zwar direkt-demokratischen Cha-

9 Vgl. dazu etwa *Leonhard Neidhart*, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, 1970; *Jean-François Aubert*, Le référendum populaire dans révision totale de 1972/74, in: ZSchwR 93 I (1974), S. 431ff.; *Kurt Eichenberger*, Zusammen- und Gegenspiel plebiszitärer Komponenten im schweizerischen Regierungssystem (1977), in: ders., Der Staat der Gegenwart, 1980, S. 103f.

10 Vgl. *Fritz W. Scharpf*, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, ²1975, S. 29ff., m. weit. Nachw. → Bd. II, *Badura*, § 25 Rn. 32ff.; → unten *Brenner*, § 44 Rn. 2.

11 Das war – im Rahmen der Pluralismustheorie der Demokratie – die wichtige Erkenntnis der Untersuchung von *Robert A. Dahl*, *Who governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven/London 1961. → Unten *Schmitt Glaeser*, § 38 Rn. 28ff.

12 Dazu *Scharpf* (N 10), S. 57ff.

rakter. In der politischen Wirklichkeit wird dadurch jedoch eine Legitimation und der Entfaltungsräum für politische Einfluß- und Machtpositionen aktiver Minderheiten begründet; ihnen wächst auf diese Weise bestimmende Kraft zu. Der direkt-demokratische Mantel verhüllt die Repräsentationsstruktur, die sich dabei entfaltet.

Macht aktiver
Minderheiten

Darüber hinaus wurden strukturelle Defizite der Problemlösungsfähigkeit deutlich, die sich angesichts der interessenpluralistischen Ausfüllung und Ausnutzung des allgemeinen politischen Beteiligungsrahmens ergeben. Die dadurch herbeigeführte Segmentierung der politischen Willensbildung hat zur Folge, daß im politischen Prozeß der Ort für die Austragung von Fundamentalkonflikten fehlt. Die Auseinandersetzung um sie und mit ihnen tritt nicht nur dem einen oder anderen spezifischen Interesse entgegen, sie steht vielmehr zu diesen Interessen insgesamt quer, und das Potential an politischer Artikulationsbereitschaft ist durch sie bereits weitgehend absorbiert bzw. ausgeschöpft¹³.

8

Segmentierung
der politischen
Willensbildung

III. Realitätsform und Handlungsbedingungen politischer Einheiten

Die nachhaltigste Kritik liefert schließlich die Analyse der Realitätsform gesellschaftlicher Wirklichkeit und des Charakters der sozialen und politischen Gebilde als organisierte Handlungs- und Wirkeinheiten. In ihr ist das Problem der direkten Demokratie sozialwissenschaftlich und auch organisationstheoretisch umgriffen und auf seinen Grund zurückgeführt¹⁴.

9

Organisierte
Handlungs- und
Wirkeinheiten

1. Politische Einheiten als organisierte Handlungs- und Wirkeinheiten

Soziale und politische Einheiten im Zusammenleben der Menschen entstehen und bestehen weder als eigene Substanzeinheiten noch als bloß subjektive Vorstellungseinheiten; sie existieren als organisierte Handlungs- und Wirkeinheiten. Eine solche Handlungs- und Wirkeinheit kommt nicht aus sich heraus zustande; das Volk in seiner Unmittelbarkeit ist kein handlungsfähiger Körper. Um sich als solcher zu konstituieren, ist es auf einen *Organisationsvorgang* verwiesen, in dem die Zusammenfassung, eine bestimmt geartete Ausrichtung und entsprechende Aktualisierung vielfachen menschlichen Handelns und Verhaltens geleistet werden. Daraus ergeben sich ein Handlungszusammenhang und eine – eventuell gegliederte – Wirkungseinheit. Die hierfür erforderliche Aufgabe der Willenskonzentration, Interessenaggregation und Einheitsbildung kann immer nur Sache weniger sein.

Erfordernis
der Organisation

Das Beispiel einer Fußballmannschaft veranschaulicht diesen Zusammenhang: Erst durch die vorhandene Leitung, das durch diese auf bestimmte

13 Vgl. Scharpf (N 10), S. 48ff. Ferner Michael Th. Greven, Politisierung ohne Citoyens, in: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns (Hg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, 1997, S. 231ff.

14 Hermann Heller, Staatslehre, ³1971, S. 81ff., 228ff.

Ziele bezogene, ausgerichtete und aktualisierte Verhalten der mehreren oder vielen einzelnen bildet sich und besteht eine – auch äußerlich wahrnehmbare und als solche wirkende – Handlungseinheit.

2. Selbsthandelnde Leitungsorgane als Existenzbedingung von Handlungs- und Wirkeinheiten

- 10**
Leitende Organe
- Das Zustandekommen von Wirkungseinheiten ist mithin abhängig von der Existenz eines oder einiger leitender Organe, welche die unerläßliche vereinheitlichende und organisierende Funktion wahrnehmen. Die Wahrnehmung dieser Funktion ist indes nicht Ausdruck einer schon bestehenden Wirkungseinheit, diese wird vielmehr als ein in bestimmter Weise geprägter, gerichteter, vereinheitlichender Wirkungszusammenhang dadurch erst hervorgerufen. Allein der bei allen Beteiligten vorhandene Wille zur Einheit (der sogenannte Willensverband) ist nicht ausreichend, um eine solche Handlungs- und Wirkungseinheit zustande zu bringen: Auch dieser Wille zur Einheit ist noch ungeformt¹⁵. Er bedarf, um in eine Handlungseinheit überzugehen, zusätzlich der Entscheidung über Art und Ziel der planmäßigen Zusammenordnung, über die inhaltliche Ausrichtung der gemeinsam getragenen und zu bewirkenden Aktualisierung (und damit der Ausschließung anderer Möglichkeiten) sowie über die dabei anzuwendenden Mittel. Die leitenden Organe gehen dabei notwendigerweise selbsthandelnd und selbständig handelnd vor. Ihr Tun mag durch die gegebene Situation und deren Herausforderung, durch eine Willenslage oder Erwartungshaltung der vielen angeregt oder auch nahegelegt sein; als die konkrete, inhaltlich bestimmte Initiative, die eine Willensvereinheitlichung und Wirkungseinheit hervorruft und fortträgt, ist sie selbst schöpferisch, nicht Vollzug oder Anwendung von bereits Festgelegtem. Daraus erklärt sich eine notwendige Eigenart der Wirkungsweise und Realitätsform sozialer und politischer Handlungseinheiten: das immer wieder anzutreffende, von der Sache her notwendige Verhältnis von Frage und Antwort, von Aktion weniger und Approbation oder Reprobation der vielen.
- 11**
Herrschaftsorganisation der Demokratie
Gesetz der kleinen Zahl
- Wendet man diese Erkenntnis auf die Demokratie an, läßt sie sich in folgender Weise – mit Hermann Heller – formulieren: „Auch in der Demokratie mit gleichen sozialen Chancen kann das Volk nur herrschen mittels einer Herrschaftsorganisation. Jede Organisation bedarf aber einer Autorität, und alle Machtausübung unterliegt dem Gesetz der kleinen Zahl; immer müssen diejenigen, welche die organisatorisch vereinigten Machtleistungen aktualisieren, über ein gewisses Maß an Entscheidungsfreiheit und damit demokratisch nicht gebundener Macht verfügen.“¹⁶

¹⁵ Heller (N 14), S. 89f.

¹⁶ Heller (N 14), S. 247; vgl. ferner *dens.*, Politische Demokratie und soziale Homogenität (1928), in: Matz (N 6), S. 10. → Bd. II, *Isensee*, § 15 Rn. 79ff.

C. Begriff und Konstruktion der Demokratie als Staats- und Regierungsform

I. Repräsentative Leitungsorgane als Bedingung der Möglichkeit demokratischer Herrschaftsorganisation

Die vorangehenden Erörterungen führen zu dem Ergebnis, daß leitende und selbsthandelnde, insofern repräsentative Organe sich für jede soziale und politische Handlungseinheit und damit auch für jedes staatlich-politische Gemeinwesen als unabdingbar notwendig erweisen¹⁷, damit es überhaupt entstehen und fortbestehen kann. Sie sind daher Bedingungen der Möglichkeit auch einer demokratischen Herrschaftsorganisation, und zwar nicht als „zweiter Weg“ oder unausweichliche Konzession an räumlich-technische oder zahlenmäßige Gegebenheiten, sondern als ursprünglich notwendig. Demokratie in Unmittelbarkeit, ohne Organisation in einem von den Bürgern unterschiedenen Handlungsorgan, erscheint nur da möglich, wo das Bestehen einer Handlungs- und Wirkungseinheit keine Rolle spielt, wo es um folgenloses – und nicht in Verantwortung stehendes – Debattieren geht.

12

Repräsentative
Organe

II. Bezogenheit der Demokratie als Staatsformbegriff auf die repräsentative Demokratie

Demokratie als Staatsformbegriff kann folglich nicht im Sinne des Modells unmittelbarer Demokratie konzipiert werden. Das „plébiscite de tous les jours“ ist keine Staatsform (Carl Schmitt). Soll Demokratie eine Form politischer Herrschaft und eine Form der Herrschaftsorganisation darstellen, muß sie unter allen Umständen auch eine Entscheidungs- und Wirkungseinheit bilden und ein System relativer Willensvereinheitlichung hervorbringen¹⁸. Dies ist aber, wie dargelegt, nicht ohne leitende, aus eigenem Entschluß handelnde, in diesem Sinne repräsentative Organe möglich, und nicht ohne Repräsentanten, die den Volkswillen als einen bestimmten erfragen.

13

„Plébiscite de tous
les jours“ keine
Staatsform

Auch in der Schweiz, die sich als Beispiel verwirklichter „direkter“ oder zumindest halbdirekter Demokratie förmlich aufdrängt, wurde – wie die jüngste Analyse der „Grundprobleme der schweizerischen Demokratie“ eindrücklich aufzeigt¹⁹ – das Demokratieverständnis in der wissenschaftlichen Diskussion schon seit geraumer Zeit „entmythologisiert“; die schweizerische Demokratie wird nicht als identitär-unmittelbare begriffen, einem solchen Konzept wird auch der Modellcharakter – weil nicht realisierbar – abgesprochen, denn „die Repräsentation ist zwingend Grundstock auch der Referendumsdemokratie. Diese ist also eine Abart der repräsentativen Demokratie“

14

Schweizer
Referendums-
demokratie

17 → Bd. II, *Badura*, § 25 Rn. 34ff.; → unten *Brenner*, § 44 Rn. 2.

18 So *Heller*, *Politische Demokratie* (N 16), S. 10.

19 *René A. Rhinow*, *Grundprobleme der schweizerischen Demokratie*, in: ZSchwR 103 II (1984), S. 111ff.

(Hans Huber)²⁰. Daß die unmittelbare Demokratie jedoch als Zielwert weiterhin erstrebenswert erscheint, steht dem nicht entgegen²¹.

- 15** Aufgabe demokratischer Organisation politischer Gemeinwesen ist daher nicht, weisungsunabhängige Leitungsgewalt und selbsthandelnde Repräsentanten abzuschaffen oder auf das unabdingbare Minimum zurückzudrängen, um so die Legitimation der Staatsgewalt durch den Volkswillen möglichst intensiv und nahe zu gestalten. Die Aufgabe ist vielmehr, solche Leitungsgewalt und Repräsentanten bestehen zu lassen, womöglich zu stabilisieren, sie aber demokratischer Legitimation und einem offenen Prozeß demokratischer Willensbildung zu unterwerfen und sie an Verantwortlichkeit und demokratische Kontrolle zu binden. Damit kann ihr Handeln als autorisiertes Handeln für das Volk und im Namen des Volkes gelten und solches Handeln auch sein²².

III. Elemente realisierbarer demokratischer Organisation und Legitimation der Staatsgewalt

16
Elemente realisierbarer demokratischer Organisation

Die einzelnen Elemente realisierbarer demokratischer Organisation und Legitimation lassen sich in drei Kernpunkten zusammenfassen. Es geht um die stete Rückbeziehung der selbsthandelnden repräsentativen Leitungs- und Entscheidungsgewalt auf das Volk, d. h. den juristisch-legitimatorischen Aufbau der Staatsgewalt und der staatlichen Ämter von unten nach oben, um die Verhinderung des Abgleitens der selbsthandelnden Repräsentanten in eine souveräne Stellung, weshalb ihre Leitungsgewalt eine amtsmäßige, rechtlich begrenzte Befugnis sein muß, und um die demokratische Korrigierbarkeit der repräsentativen Leitungs- und Entscheidungsgewalt, sei es durch Abberufung der Repräsentanten, sei es durch Sachentscheidungen des Volkes selbst.

Die Verwirklichung dieser Kernpunkte führt nicht zu einem einheitlichen Modell, sie ist für viele Ausgestaltungen offen. Gleichwohl lassen sich auf ihrer Grundlage Strukturmomente realisierter Demokratie und eines realisierbaren Demokratiebegriffs aufweisen. Thesenhaft skizziert handelt es sich um folgende Strukturmomente:

17
Legitimationskette

(1) Die Anerkennung selbsthandelnder Leitungsorgane bei deren demokratischer Legitimation. Als demokratische Organe müssen sich die Leitungsorgane durch eine ununterbrochene Legitimationskette auf das Volk zurückführen lassen: Erforderlich ist also, daß sie unmittelbar oder mittelbar vom Volk berufen werden und grundsätzlich auch abberufbar sind²³.

²⁰ Hans Huber, Die schweizerische Demokratie (1963), in: ders., Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht. Ausgewählte Aufsätze 1950–1970, 1971, S. 470.

²¹ Rhinow (N 19), S. 171.

²² In diesem Sinne auch der Schlußbericht der Enquetekommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, BT-Drs 7/5924, entspricht: Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform (I), Parlament und Regierung (Zur Sache 3/76), S. 49.

²³ → Bd. II, Böckenförde, § 24 Rn. 16.

(2) Die Erhaltung des repräsentativen Charakters der Leitungsorgane durch Unabhängigstellung von Weisungen Dritter. Soll repräsentatives Handeln der Leitungsorgane – verstanden als Handeln für das Volk in seiner Gesamtheit – ermöglicht werden, so sind diese von Partikularbindungen imperativer Mandate freizustellen²⁴. Dies ist eine notwendige, wenngleich nicht auch schon hinreichende Bedingung für das Zustandekommen demokratischer Repräsentation²⁵.

18

Unabhängigkeit der Repräsentanten

(3) Die Herstellung eines demokratischen Verantwortlichkeitszusammenhangs. Die Autorisation der Leitungsorgane erfolgt in einem demokratischen System nicht nur einmal und dabei sich entäußernd; es bedarf vielmehr einer stetigen politischen Rückbeziehung des Handelns der Leitungsorgane auf das Volk und seine Willensäußerung. Dieser Verantwortlichkeitszusammenhang findet seinen Ausdruck in verschiedenen Einrichtungen:

19

Verantwortlichkeitszusammenhang

- in der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung, soweit ein parlamentarisches Regierungssystem besteht;
- in der Verantwortlichkeit aus der periodischen Neuwahl der Mitglieder der Volksvertretung und beim präsidentiellen Regierungssystem des Leitungsorgans der Exekutive durch das Volk;
- in freier Presse und öffentlicher Meinung als Faktoren der öffentlichen Verantwortlichkeit, die über die parlamentarische hinausgeht und von anderer Art ist²⁶.

(4) Die Bindung der Entscheidungsbefugnisse der Leitungsorgane an festgelegte Grundregeln, Verfahren und Grenzen ist nur durch das Volk selbst (auf Frage hin) änderbar. Dies betrifft einen Bereich, der nicht selbst aktionsgerichtet ist, vielmehr die Bedingungen der Möglichkeit für aktives Handeln und repräsentative Leitungsgewalt sowie deren Begrenzung formuliert. In diesem materiellen Verfassungsbereich ist Volksbeteiligung in der Form der Änderungszuständigkeit durchaus realisierbar und im Sinne eines verwirklichten Demokratiebegriffs auch angezeigt.

20

Festgelegte Grundregeln der Entscheidung

Änderungszuständigkeit des Volkes

Das Grundgesetz hat sich dieser demokratiethoretisch einleuchtenden Folgerung bislang verschlossen²⁷. Während die alsbald nach 1945 in der damaligen US-amerikanischen Besatzungszone entstandenen Verfassungen von

21

²⁴ Dies gilt auch im Blick auf Mitgliederentscheidungen in einer politischen Partei, etwa über den Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten. Für die Abgeordneten, die den Ministerpräsidenten als Mitglieder der Volksvertretung zu wählen haben, auch für diejenigen, die dieser Partei angehören, sind sie nicht bindend.

²⁵ Vgl. dazu den Schlußbericht der Enquetekommission (N 22), S. 49/50; ferner *Martin Kriele*, Einführung in die Staatslehre, ²1981, S. 240f., der allerdings nur das Parlament als (absorptives) Repräsentationsorgan des Volkes ansieht. → Unten *H. H. Klein*, § 51 Rn. 2ff.

²⁶ Hier zeigt sich die Richtigkeit der These von der für eine demokratische Ordnung „schlechthin konstituierenden Bedeutung“ des Grundrechts der freien Meinungsäußerung, die das BVerfG zuerst im Lüth-Urteil (BVerfGE 7, 198) aufgestellt und an der es seitdem kontinuierlich festgehalten hat. Vorausgreifend und grds. schon *Immanuel Kant*, Über den Gemeinspruch: das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, abgedr. in: *Werke*, ed. Weischedel, Bd. IX, 1968, S. 161f., wenn er die „Freiheit der Feder“ zum „Palladium der Volksrechte“ erklärt und als notwendigen Ausgleich für das im modernen Staat nicht mögliche Widerstandsrecht ansieht.

²⁷ → Unten *Krause*, § 35 Rn. 14ff., 17ff.

Extrem repräsentative Ausgestaltung des GG

Bayern, Bremen und Hessen für jede Verfassungsänderung grundsätzlich eine Bestätigung durch Volksentscheid vorschrieben²⁸ und die neuen Bundesländer, wie auch Bayern und Bremen, die Möglichkeit einer Verfassungsänderung durch Volksentscheid auf ein Volksbegehren hin vorsehen²⁹, liegt nach dem Grundgesetz eine Verfassungsänderung allein in den Händen von Bundestag und Bundesrat, mit einer Mehrheit von Zweidritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl bzw. der Stimmen des Bundesrats. Darin schlägt sich die extrem repräsentative Ausgestaltung der Demokratie im Grundgesetz nieder, die in zum Teil fragwürdiger Orientierung an Verhältnissen der Weimarer Zeit auf jegliche Balancierungselemente gegenüber den repräsentativen Leitungsorganen insgesamt verzichtet hat. Auch der Schlußbericht der Enquetekommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages (1971–1976) hat die Frage der Volksbeteiligung an Verfassungsänderungen – im Unterschied zu plebiszitären Formen der Gesetzgebung – gar nicht eigens erörtert³⁰, ebensowenig der Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission von 1994³¹.

22
Volksabstimmung über den Verfassungsvertrag

Die in jüngster Zeit im Blick auf die Ratifizierung des europäischen Verfassungsvertrages und eines eventuellen Beitritts der Türkei zur Europäischen Union aufgekommene Diskussion um die Einführung darauf bezogener Volksabstimmungen – in anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind sie teils vorgeschrieben, teils finden sie fakultativ statt – wird von den maßgebenden politischen Kräften nicht ehrlich geführt. Sie läßt vielmehr erkennen, daß eine wirkliche Balancierung der alleinigen Entscheidungsgewalt der repräsentativen Leitungsorgane insoweit nicht gewollt ist. Denn eine Volksbeteiligung im Wege der Bestätigung durch Volksentscheid wird nicht generell für Verfassungsänderungen und Gesetzesbeschlüsse, die nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG einer verfassungsändernden Mehrheit bedürfen, erwogen. Damit wäre zugleich eine klare Begrenzung gegeben. Sie soll vielmehr nur stattfinden, wenn der Bundestag sie selbst im konkreten Fall vorher mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Das heißt aber, daß das Volk nur dann gefragt wird, wenn der Bundestag – demoskopisch vorerfragt – der Bestätigung der eigenen Entscheidung sicher sein kann; als eigenes Entscheidungssubjekt wird das Volk nicht ernst genommen.

28 Vgl. Art. 78 Abs. 2 S. 2 BayVerf; Art. 70 Abs. 1 Ziff. A, 125 Abs. 3f. BremVerf (mit gewissen Ausnahmen bei einem einstimmigen Beschluß durch die Bürgerschaft); Art. 123 Abs. 2 HessVerf. → Unten Krause, § 35 Rn. 36.

29 Vgl. Art. 74 Abs. 1, 75 Abs. 2 BayVerf; Art. 70 Abs. 1d BremVerf; Art. 77 und 78 Abs. 3 BrandenbVerf; Art. 60 Abs. 1 u. 3 MecklenbVorpVerf; Art. 72 SachsVerf; Art. 81 Abs. 4 SachsAnhVerf; Art. 83 Abs. 2 ThürVerf. Die Quoren für ein Volksbegehren sind bis auf Thüringen (8%) und Bayern (10%) relativ hoch, bei der Abstimmung ist in Bayern, Bremen und Thüringen die Mehrheit, sonst eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden erforderlich, mindestens jedoch die Hälfte, in Thüringen nur 40% der Abstimmungsberechtigten; in Bayern fehlt ein ausdrückliches Quorum im Verfassungstext: Nach der Verfassungsrechtsprechung ist jedoch ein Zustimmungsquorum von 25% geboten (BayVerfGH 52, 104 [125ff.]; 53, 42 [65ff.]).

30 Schlußbericht der Enquetekommission (N 22), Kap. 1, S. 52ff.

31 Vgl. BT-Drs 12/6000.

(5) Einbau von Volksentscheid und Volksbegehren als ergänzendes und dadurch zusätzlich legitimierendes Element. Volksentscheid und Volksbegehren können durchaus als Balancierungs- und korrigierendes Element der Leitungs- und Entscheidungsgewalt der repräsentativen Organe vorgesehen werden³². Wichtig ist hierbei, daß beide in der Balancierungs- und Korrekturfunktion verbleiben³³. Versucht man hingegen, sie generell-global als eigentliches Regierungsprinzip oder Gegengewalt zu den repräsentativen Leitungsorganen zu installieren, um diese auf eine Ausführungs- und Vollzugsfunktion zu begrenzen, tritt entweder eine Paralisierung demokratischer Leitungsgewalt überhaupt ein oder es findet ein Umschlag in der Weise statt, daß der globalen Entscheidungsgewalt des Volkssouveräns über die Okkupierung des Rechts der Fragestellung eine verkappte Leitungsgewalt gegenübertritt, die das Volk doch wieder zum Akklamationsorgan herabstuft. Verfehlt ist auch schon die Vorstellung, Parlament und Volk könnten als gleichberechtigte Organe – wenn auch mit unterschiedlichen Rollen – die Aufgabe der Rechtssetzung gemeinsam, gleichsam zur gesamten Hand, wahrnehmen. Eine solche Interpretation direktdemokratischer Beteiligungsrechte des Volkes überschätzt die Fähigkeit der Bürger, eine Dauerverantwortung für die Staatsleitung zu übernehmen.

23

Volksentscheid und Volksbegehren als balancierendes und korrigierendes Element

Keine globale Kompetenz

Die primäre Bedeutung von Volksentscheid und Volksbegehren liegt – wie auch eine Analyse der Volksrechte in der Schweizer Referendumsdemokratie belegt – in der punktuellen Kontroll- und Oppositionsfunktion, mit Hilfe derer Interessen und Anliegen, die bei den Repräsentanten und Parteien keine gebührende Beachtung finden, zur Geltung gebracht und so Repräsentationsdefizite ausgeglichen werden³⁴. In dieser Hinsicht kommt direktdemokratischen Elementen sogar eine gewisse Entlastungsfunktion für das durch Parteien dominierte politische System zu: Hat das Volk permanente Kontrollmöglichkeiten und steht ihm ein allfälliges Vetorecht zur Verfügung, kann sich Protest auch punktuell mit Folgewirkungen artikulieren; bestehender Dissens hat dann die Möglichkeit, sich themenspezifisch unabhängig von der Stimmabgabe bei Parlamentswahlen zur Geltung zu bringen und ist deshalb nicht gehalten, sich bei der Wahl von der generell bevorzugten politischen Richtung oder Partei abzuwenden.

24

Punktuelle Funktion

In seiner Veto- und Kontrollfunktion entfaltet das institutionalisierte Volksbegehren nicht selten schon eine faktische Vorwirkung: Die Aussicht auf eine entsprechende Initiative führt zu einem verstärkten Verständigungszwang und Interessenausgleich.

25

32 Ein Überblick über die direkt-demokratischen Elemente in den Verfassungen der alten und der neuen Bundesländer bei Wolfgang Luthardt/Arno Waschkuhn, Plebiszitäre Komponenten in der repräsentativen Demokratie, in: Klein/Schmalz-Bruns (N 13), S. 79ff. Zur Besonderheit der plebiszitären Elemente in Bayern vgl. Hans F. Zacher, Plebiszitäre Elemente in der Bayerischen Verfassung, in: BayVBl 1998, S. 737ff.

33 Abgewogen hierzu, auch mit Folgerungen im Hinblick auf das Volksgesetzgebungsverfahren, StGH Bremen v. 14. 2. 2000, in: DÖV 2000, S. 915ff.

34 Vgl. dazu – etwas weitergehend – Ernst Gottfried Mahrenholz, Teilhabe, Entscheidungslegitimation und Minderheitenrechte in der repräsentativen Demokratie, in: Herta Däubler-Gmelin/Wolfgang Adlerstein (Hg.), Menschengerecht. 6. Rechtspolitischer Kongreß der SPD 1986 in Essen, 1986, S. 371ff.; für die Schweiz Rhinow (N 19), S. 207ff.

Mehr Akzeptanz?

Eine Legitimationswirkung unmittelbar vom Volk getroffener Entscheidungen kann nicht zuletzt in einer größeren Akzeptanz seitens der unterliegenden Minderheit liegen; dies ist jedoch nicht verbürgt. Diese Akzeptanz verliert sich nämlich um so eher, je mehr – bei äußerst hart umkämpften grundsätzlichen Entscheidungen – die Minderheit versucht ist, die Grenzen der Mehrheitsdemokratie als erreicht und überschritten anzusehen³⁵.

D. Inhalt, Zustandekommen und Gefährdungen demokratischer Repräsentation

I. Begriff und Inhalt demokratischer Repräsentation

26
Autorisation der
Leitungsorgane

Durch die obengenannten Kernpunkte demokratischer Organisation und Legitimation³⁶ entsteht eine rechtlich ausgeformte, nicht ein für allemal, sondern wiederholt und kontinuierlich erfolgende demokratische Autorisation der für die staatliche Handlungseinheit unentbehrlichen selbsthandelnden Leitungsorgane und ihrer Leitungsgewalt. Indem diese Autorisation sich nicht in einem einmaligen und deswegen zugleich entäußernden Akt erschöpft, sondern sich in Rückbeziehungen und Verantwortlichkeiten ausformt, begründet sie einen Zurechnungszusammenhang: Die selbsthandelnden Leitungsorgane, in dieser Form autorisiert, handeln im Namen des Volkes und für das Volk, stellen es zu einer politischen Handlungseinheit organisiert dar. In diesem Sinn sind sie Repräsentanten des Volkes³⁷.

27
Repräsentation
über das Parlament

Im parlamentarischen Regierungssystem, wie es das Grundgesetz vorsieht (Art. 63, 65, 67 GG), ist die unmittelbar gewählte Volksvertretung das zentrale Repräsentationsorgan; der repräsentative Charakter der Regierungsorgane vermittelt sich über das Parlament. Indem dem Parlament wichtige politische (Erst-)Entscheidungsbefugnisse über die Legislativfunktion hinaus kompetenzmäßig zugeordnet werden, erweitert sich somit das demokratische Aktionsfeld, das auf einem unmittelbar von der demokratischen Aktivbürgerschaft hergestellten Zurechnungszusammenhang beruht.

35 → Bd. II, *Böckenförde*, § 24 Rn. 57 mit Nachw. in N 136.

36 S. o. Rn. 16ff.

37 In diesem Sinn spricht die französische Verfassung von 1791, Tit. III Art. 2–4, von der gesetzgebenden Körperschaft und dem König als „repräsentant“ der französischen Nation, denen der pouvoir législatif und der pouvoir exécutif „delegiert“ seien. Auch für *Johann Caspar Bluntschli*, Allgemeines Staatsrecht, ³1862, Bd. I, S. 478ff., geht es bei Repräsentation primär um den Autorisations- und Zurechnungszusammenhang zwischen dem Handeln einzelner (als Organe) und dem Volk als Einheit und Gesamtheit in Absetzung vom sogenannten ständischen Prinzip partikularer Vertretung; ebenso, verbunden mit dem Gedanken der Staatspersönlichkeit, in den großen Arbeiten *Otto von Gierkes*: vgl. *dens.*, Johannes Althusius und die Geschichte der naturrechtlichen Staatstheorien, 1880, ⁴1929, S. 211ff.; *dens.*, Das deutsche Genossenschaftsrecht, Bd. I, 1868, S. 822ff. Juristisch formalisiert und entpolitisiert erscheint dieser Repräsentationsbegriff bei *Georg Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, ³1914, S. 566 (in der Eingangsdefinition) und dann S. 582ff. → Bd. II, *Badura*, § 25 Rn. 36ff.